發佈：2016-02-23, 週二 09:58
點擊數：3660

前言

馬總統在2012年與美國華府智庫「戰略暨國際研究中心(CSIS)」視訊會議，暢談我國國家安全的三道防線，宣示國安三道防線，最後一道「結合國防與外交」重點有二，即募兵與軍售：向美國採購防衛性武器，以打造堅實的國防勁旅，功用係盼以有限的國防預算，達到嚇阻的目的。

當前美中關係的格局是「合作大於競爭」，馬政府主政，兩岸關係界定在「不統不獨不武」，新政府上台，這個「現狀」能維持多久？海峽兩岸能否在「不統」與「不獨」兩個極端之間找到雙方可以接受的平衡點？如果談判，成功，會不會必然「不武」？談判失敗，會不會必然「武」？中國崛起，台灣未來的安全問題越來越嚴峻，所以馬總統將「募兵」列為重要的國防政見；未來兩岸談判如此重要，台灣必須確保不在恐懼下談判，美國不必介入兩岸談判，但軍售有其必要，這又是馬總統將「軍售」列為「國防與外交的結合」重點的原因。馬習會結束，海峽兩岸也步入新局，本文檢討軍售、募兵成效，以供新政府施政參考。

國安三道防線VS國安鐵三角

2012
年5月20日，馬英九在總統就職演說，提出國家安全「鐵三角」理念：以兩岸和解實現臺海和平、以活路外交拓展國際空間並增加國際貢獻、以國防武力嚇阻外來威脅。但同年10月25日接見國防部「國際高階將領班」學員時馬總統表示，「可靠的國防是國家安全最重要支柱」。政府的策略是以「兩岸和解的制度化」、「增加臺灣對國際社會的貢獻」以及「結合國防與外交」等「三道防線」，來強化中華民國的國家安全，保障臺澎金馬的長治久安。比較上述馬總統的兩項談話，最大的差別應是「外交」從三道防線的第三道，移至鐵三角的第二角，亦即「外交」、「國防」回到符台
灣現況，沒有落實著重
兩者結合的初衷。這個觀察，在馬總統任期尾
聲，2015年02月17日
陸委
會新舊主
委交接，新任主委
夏立言的致詞：國安「鐵三角」係「兩岸、外交、國防」，也可以得到驗證。

結合國防與外交

外交、國防本係國家安全最重要的兩個面向

Phoca PDF

，各國在
結合國防與
外交的實踐不遺餘力，
誠屬司空見慣。馬總統揭櫫國安三道防線的同
一年，
美中戰略安全對話也第一次展開，當時美方由副國務卿史坦伯格、國防部副部長傅勞尼分任外交與國防主談，中共則由外交部副部長張志軍、解放軍副總參謀長馬曉天擔綱。目前美中南海爭執甚深，但美方一方面派戰艦拉森號與B-52轟炸機航行、飛越南海島礁，一方面邀請解放軍海軍到美國東西兩岸敦睦訪問，實施兩手策略；同時，美國太平洋軍區司令Harry B. Harris
Jr.
今年11月3日拜會中國人民解放軍總參謀部總參謀長房峰輝、中央軍委副主席范長龍上將時照片顯示，美方一行12人當中，有五個是裝西裝的文職人員。

美國總統必要時授權國防部長打仗，聯席會主席是他的幕僚。
國務院、國防部、以及相關部門官員，在聯合對外重要活動前的跨部門交流順暢；平常的人員交流訓練非常頻繁。從1986的Goldwater-Nichols Act
(高尼法案)開始，美國堅持軍文交流，從基層人才培養教育開始
，陸院、戰院都有穿西裝的文人，經管、教管均有適切安排，讓他們在後勤、涉外事務、教育單位慢慢升上
來，現任的陸軍部部長
、海軍部部長都是文人，空軍部部長更由女性
出任。重要的軍職像國防大學副校長、APCSS主任，許多則遴聘大使就任。

美國的文人領軍，不
純從外面學界挖角得來，文人非常了解軍
事實務運作，不像台灣只有高層空降，擔任點綴。所以
國務院(DOS)與國防部(DOD)跨部門合作無間
，根據我國退休國防高層回憶，往往拜會、洽談後到下一個單位，坐定前該單位主談者已經獲得前單位談話的重點摘要；另位高層則回憶，重要軍事會談DOS與DOD兩方互扮黑臉白臉，更是常態。

外交、國防相互支援，
尊重、接納其他部門的專業意見以獲得最後定調，正是馬總統「國防與外交結合」政策理念初衷。從維基解密可知，台美兩方關於國安
大小會談多達11項，其中只有一項交由外交部，餘均由國防部主談。
但我國基於國情，外交、國防
各自獨立，少有整合。本位主義作祟，對
爭取重要外國軍售，強化台灣防衛力量已屬阻礙
，有司在執行層面的若干缺失，實質上更有礙情資政策交流與協調
。譬如，駐外館處外交國
防人員情報互不分享、為求執行順暢選派已近

Phoca PDF

斷資人員到海外重要位置佔缺
、壟斷高端軍
政訓練機會(如美國國家戰院)
、或遴選屆退人員至關鍵位置等等，對
進一步展開或強化結合國防與外交的防線，均無實質裨益。

軍售

馬總統在解釋「國安鐵三角」說道，第三個角就是「
以國防武力嚇阻外來威脅，在國防工業自主、強化新一代兵力整建以及災害防救等方面，增加訓練能量、大幅提升國軍體能及戰技，
而整飭軍紀及反貪防弊」。而在再次解釋「國安三道防線」時，則強調「
國防工業自主，新一代兵力整建，都有具體發展，一方面自己發展主權國家應有的國防力量；有所不足時
，也會向外採購無
法自制的武器；一方面增加防禦強度
、二方面汰換老舊裝備」。依馬總統表示，「
在過去4年多當中，從友邦美國取得高達183億美元的軍購，在未來可以幫助我們安定台灣的情況。」兩相比較，兩者重點在軍購，殆無爭議。

軍售事涉國防軍事事務協調合作、裝備供售、對話聯繫、教育訓練往來；其中對台灣而言，軍售是重中之重，遂常過度政治化美台軍售。但對美國而言，其考量雖然超出台灣關係法，但對台軍售只是美中關係主軸其中
一部分，其決策絕大部分仍繫於美國主觀認知。
但從
會談(立場
、條件、實力，均不
對稱)結果看，可得我因為國防外交結合
不佳導致的缺失。以漢光演習為例，報載我方
邀請美方為台灣漢光演習進行「規劃、評估
及觀摩」
，此說雖為我否認，但不容否認美方歷次來台觀摩演習，對台軍事現狀與未來發展，可謂瞭如指掌，甚至還曾指摘台方有「作假」嫌疑
。果然，此對軍售實屬有害：對台灣而言，演習沒有到位；對美方而言，則係保留一手，並未善盡言責。如是，軍購淪為買「保險」之譏，以軍售代替國防並非純屬空穴來風。

美台會談，大至蒙特利會談，下至各軍種會談（Service to
Service），工作階層和政策階層論述理當不一樣。我方常因缺少部會聯繫
，囿於語言障礙

Phoca PDF

而
處於
被動地位
，美方雖然高階出
面接見，但早知我方立場，這是我方
各種會談主題大多雷同，老調去了就講、臨場隨機應變，
沒有講出我們真正需求，亦即超出軍種本位、軍火商利益、而真正符合台海現狀因為兩岸軍力不對稱，增強台灣防務[
最需要加強的]聯合作戰的軍售項目。美國
對海峽兩岸「雙重嚇阻」的政策從來沒變，只有在內政考量時，才會出售軍售
(南海撞機不到兩月賣台灣6000億) 。為匡正上述缺失，「結合國防與外交
」找出雙方需求共同有利 (common interest) 的論述，不失為對與會時只「表一個態」的解方。

募兵

三個因素影響募兵
成敗：國家安全和作戰需求、財力挹
注、和民眾參與意願。「結合國防與外交」在此可以貢獻的地方更多。

在國家安全和作戰需求方面，
台灣
在四個地
方享有優勢：第一
，台灣的國防一直是政府施政重點，
國際化程度高；其次，1987
年以降追求民主化的過程，讓台灣的軍事教育得以脫離政治，相對專業化；第三，大陸對台灣的軍事威脅顯而易見，有利凝結民心；最後，台灣多年來是中華文化的保存者這件事不容小歔。

但因中國崛起
，純粹軍力對比逐漸失衡
，遂導致經濟上傾向中國、軍事上仰賴美國的「親美、和中、友日」戰略思想
。但隨著數度兵力裁減精簡，萬一所有兵力全部變為戰鬥兵種也不夠的情況產生，戰略思考必須改變，要用承受風險換來整個的結構調整，(知何時)能戰，能和，能拖，就跟需要了解美國的立場和底線，吸收新知和觀念，以達目的。

在財力挹注方面，因為軍售與募兵是兩個互斥的目標

Phoca PDF

，在財政日益困難的情況下，對台灣最好
的發展當然是軍售帶動募兵
，亦即軍購項目費用不但花在刀口，而且對年輕人可以產生吸引作用；另，兩者其實還有心理效果：如果所購武器被評為「大而無當」、採購行為被視為「冤大頭」
、或每次會談都被美方認為「不切實際」
拒絕、輿論所產生的殺傷作用，對原本有志報國的年輕人，誤認國防單位無能，將產生負面作用，終而拒絕加入軍旅，致有害於募兵政策的遂行。

在民眾參與意願方面，
多年來義務役給台灣一般國民對軍隊印象不佳；社會正義等挑戰了軍中領導統御、領導、服從等傳統理念。過去兩岸戰略目標清楚，因為政策「不武」而趨混淆。少子化、
新科技的突飛猛進的結果，許多行
業搶走原本可以從軍的子弟。
今天網路世界，全球同步化讓軍事行動性質丕變。以往資訊的壟斷造就了軍官的權威，老派軍官因而得以獨尊。但是新科技讓許多苦心經營的信條面臨巨大衝擊。消息靈通，擅長使用網路交流信息的年輕子弟或士兵，遇到不合理
管教，他會如何反應？軍隊與社會脫節，弊端叢生導致形象差，嚴重影響募兵成效可以逆料。

結語

再平衡戰略的三大支柱「經濟、外交、軍事」，
美國落實之道係與日本
、韓國、菲律賓等盟國發展「2+2部長會議」架
構
，以國防部長和外交部長聯席會議機制，結合國防與外交。就台海現狀而言，因為美中對峙和兩岸實力消長，情勢趨於複雜，而且越演越難預測。台灣地處戰略要津，但受到外在力量影響甚大。全球通訊、媒體
、文化以及社經變遷，讓台灣和全世
界無條件快速綁在一起。
台灣有自己的戰略價值，更應細膩戰略操作，以在亞太區域中開創安全格局。

維持國家民主，更需要以堅實武力做後盾。因此就國家安全而言，台灣必須設法讓更多人參與國防事務，譬如開放文人大使到美國國家戰院 (National War
College) 研習
、青壯高階軍事將領外放重要國家擔任大使副
手、進行一次跳脫「制海制空反登陸」思維以外的漢光演習
、找出美台共同利益強化對美會談論述能力等等
，均須結合國防與外交，來有

Phoca PDF

效革新軍事事務。如何在馬政府提出，
但未完全落實的架構下，解決這個難題，值得所有國人深思。

作者美國維吉尼亞軍校國際關係暨政治系 客座教授 朱文章

Phoca PDF